

社會福利組織體系

及

臺灣地區

人力配置之規畫

· 高迪理 ·

壹、前言——有關規畫的一些概念

社會福利體制的發展，可說是一個國家社會進入後工業化時代之下的產物。多數國家地區之社會福利決策，則又受到社會變遷及社會地區因素的影響。所謂社會變遷，多半指的是社會中人口結構的改變、家庭型態和家庭功能的改變、經濟的發展和成長、以及政治生態的起伏演變等(Johnson & Schwartz, 1991)。社會地區因素則包括：人們的生活型態、社會價值觀、文化特性、人口群之共同特質、都市化程度等。這些因素共同影響著社會福利需求的內涵、滿足此等需求的責任權屬、以及社會整體應對的方式機制(response mechanism)(高迪理，一九九四)。以社會系統的觀點而言，社會福利體制一般包括了決策和行政兩個次系統，在此兩次系統的交互作用下，決定了社會福利組織體系及人力的配置現狀。從另一角度言之，社會福利組織體系及人力配置的規畫，則亦是受到上述諸多因素直接或間接的影響。在這些影響因素當中，有些變遷是必然、無法避免的，有些則是可以運用人為的力量施於某種程度的轉變。而此種現象即是「規畫」這種過程或干預方法面臨兩難的最佳寫照，也就是說，規畫一方面受制於某些外力；另一方面則又具有改變外在環境影響的作用。當前台灣地區社會福利體制的規畫亦不例外，決策及行政皆深受政黨政治勢力的操控，專家學者所具有專業技術能力，又因為數不多鮮能凝聚，並得到政黨的採納，主權在民的民主意識型態，也尚無法發揮制衡及監督的作用，這些現象皆使得社會福利體制的規畫和實施受到嚴重的限制。

所謂「規畫(Planning)」指的是一種「在欲達成既定目的之引導下，運用最佳或最理想的方法，預備一套行動決策之過程」(Dror, 1967)。因此，

規畫包含了以下之特性：(1)指向未來；(2)持續的過程；(3)與決策必然有關；(4)有目的導向；及(5)串連目的與方法(York, 1982)。理想上，規畫的用意在於減低對未來之不確定性，運用理性的技術來解決問題和制定決策。除此之外，規畫也是政府負責並取信於社會大眾的做法之一，同時亦能激發各界的積極參與。社會福利體制之規畫模式，依Gilbert與Specht(1977)的整理包括：(1)Kahn的理性決策模式；(2)Etzioni的混合掃描模式；(3)Lindblom的無序性之漸近模式；以及(4)Friedmann的交流模式。另外在Mayer(1985)所著之書中亦陳述了漸近模式、決策之經濟模式、決策之倫理模式，以及自己提出的發展性模式(Developmental planning)。

政策規畫過程中，理性決策模式所強調的是一種周延細密的策畫(Comprehensive Planning)，然此種做法是規畫的理想模式，在實際的運作上，難以呈現完整周延的規畫，主要是此種模式背後的基本假定很多，規畫者不但需要擁有充分的執行權力，而且需大量的資源，因此一般在資源有限的情況下，幾乎無法做到完善的規畫。但這並不代表此種模式本身就不好，至少在此種模式中，規畫者可以將其做為基準來檢討欠缺的條件，以進一步思考改進的空間。依個人的分析，台灣地區這幾年來有關社會福利體制的規畫，其實較符合Lindblom所提出的無序性漸近主義模式。也就是說，在不妨礙既得利益者的前提下，僅能在有限的改革空間下運作，是故不但沒有整體性的規畫，而且進展緩慢，甚至沒有明確的目標方向。除此之外，台灣地區受到以經濟發展掛帥為主要導向的國家政策，加上國內多數工商企業界人士並不重視及配合社會福利制度的策畫及實施，以致社會整體對社會福利之相關概念並不十分瞭解，在這種情況下，國家主導社會福利體制的策畫部門，自然就無法發揮其所應具備的功能。

誠如Forester(1989)所述。如果規畫者忽視權力的重要性，將導致規畫

者一點能力都沒有。無論權力是否會淪為腐敗，欠缺權力確實讓多數的規畫者深感挫折。許多規畫者都知道，其實他們自己對計畫的執行完成甚少能夠產生任何的影響力。規畫者經常能體驗工商企業界所擁有的經濟操控力，或政治勢力的左右，這些團體組織通常擁有各項龐大資源、權力，例如：時間、決策權、財力、人力、對資本的控制力等。反觀規畫者，大多擁有的只是專業能力，即使在最佳的狀況下，也僅具有某種限度的法定權。因此，規畫工作若要在受限的情況下有所突破及展獲，就必須掌握正確的資訊，使其成爲一種權力、實力的來源(information as a source of power)，甚至在一個民主的規畫過程中，將事實資訊的分析結果，客觀的呈現給社會大眾，賦予人民「知」的權力，期以獲得民衆的參與，共同促成必要的改革。由於正確的資訊具有建設性的力量；相對的，錯誤的資訊亦含有誤導他人信念的作用，因此規畫者必須本著良心良知，不讓規畫工作淪爲「高明的騙術」，因爲失信於民，終究將會使規畫者也失去所有權力、影響力，而一無所成。

從上述對規畫相關概念之探討可知，台灣地區若要擁有一套健全的社會福利體制，在策畫的過程中就必須賦予規畫者各項執行權力，同時結合政府的決策權，專家學者的專業能力，運用必要、正確、足夠的資訊，方有實現的轉機。本文當中，個人僅將過去諸多先進之建言做一整理，並以分析說明目前在社會福利組織體系及人力配置的現況，做爲規畫所需資訊的基礎，期盼在本次研討會中，學者專家們的良知建議，不但能受到執政者的接納，並願意實際去考量進行，以免年年的社會福利研討會又淪爲政治秀，參與的專家學者又感覺像布袋戲中木偶一般，再度被當成作秀的工具。

貳、社會福利組織體系

台灣地區社會福利行政組織體系，由於受到整體社會福利政策仍不明確

的影響，以致於無法發揮其應有之功能（蔡宏昭，一九九二）。我國社會福利行政體系目前之最高主管單位為內政部社會司，就政府機關的行政層次而言，相對於其他多數國家地區，我國可算是位階相當的低，因此所擁有的行政權力當然不大，且連帶影響社會司本身的內部組織、人事和經費。加上最常被詬病的是，我國社會福利經費的配置實在不甚合理，許多社會福利經費是假借社會福利之名，而行非社會福利之實。是故在過去幾年間，有不少專家學者紛紛建議，在中央政府的行政組織設置社會福利部門，但同時也引發了社會福利、醫療衛生、勞工行政等範疇是否分立或融合的爭議（蔡紹明，一九九二）。在蔡宏昭（一九九二）之文章中，曾針對社會福利行政體系的分類及各自的利弊，做了非常精闢的分析。他同時也架構出社會福利單獨設部，或社會福利與衛生行政的統合體系之下的各個次級行政單位，也說明了此兩種體系在地方政府的行政組織系統及所應負責之主要業務。

除此之外，由於社會福利制度所包涵的範圍極廣，因此若從廣泛的角度而言，台灣地區政府涉及社會福利業務的各部門，屬中央單位的機關相對地也非常之多，例如：內政部、退輔會、青輔會、勞委會、衛生署、農委會等，以及其他相關部門，諸如：財政部、銓敘部、人事行政局等。在地方上除各縣市為社會科局之外，其他尚有民政局、民政課、社經課、鄉鎮市區公所等。由此可知，此種科層組織不但龐大、複雜、且相當分散，加上若沒有各部會科室之統籌協調單位，極易造成各自為政、溝通困難、公文往返繁複、人力浪費、甚至相互推諉權責的不良情況。例如：以老年人居住的福利措施而言，不久前由內政部研擬完成的「鼓勵多代同堂居住條例」草案，雖然明定多項優惠辦法，但在該草案的主管機關的權屬上卻出現管建署與社會司相互推諉的情形。在此並非是誰對誰錯的問題，可是這種狀況確實會造成

落實社會福利政策上的一些危機。

參、社會工作人力配置

台灣地區當前社會問題的複雜多元化，導致解決問題所需的專門知識、技巧必須日新月異，並有所分工。這也就是為什麼社會工作的服務領域有越來越細密化的現象，然而在這個發展的過程中，我們確實看到對社會工作服務有供不應求的情形產生。依高迪理等（一九九四）之研究發現，台灣地區目前公、私立之社會福利機構所僱用之專業工作人員，加上政府社會行政人員，總數約為二千人左右，這與鄰近的香港地區約四千多位社會工作人員，就總人口數和地理面積這兩方面來比較，很明顯的可以估算其間的差異。不但基層專業服務的工作人力不足；政府相關單位規畫社會福利服務的人員也有不足的現象；就連社會工作專業學者、教育工作者也有欠缺、分佈不均的情形（高迪理、趙善如，一九九三）。而所謂的不足還不單指的是數量上的不夠；素質上未達應有的專業水準才更令人擔憂。雖然受過社會工作專業教育的實務工作者不見得絕對具備專業的服務水準，但若以現階段從事實務工作者的畢業科系做為指標，整體而言，許多研究均顯示實務工作當中，社會工作學系畢業者約佔半數，若加上社會系畢業的實務工作者不見得絕對具備專業的服務水準，但若以現階段從事實務工作者也才達總數的四分之三（彭懷真，一九九三；趙善如，一九九二；詹火生、王麗容，一九九二；楊蓓，一九八八）在彭懷真（一九九三）最近所進行的一項研究中更發現，福利機構中社會工作督導者的學歷有三〇·九%為非社會工作相關科系畢業。因此在這樣的專業人力資源及分佈下，確實會影響社會福利和社會工作專業的推展。正如同在李鍾元（一九九一）的研究中即指出，社會工作專業面臨的問

題在於：社會工作人員的工作負荷既多且雜、行政體系與專業服務無法配合、社會工作人員缺乏保障、以及社會資源不足。

若僅從政府機關社會福利服務工作人員的配置現況而言，依當初之規畫是僅以每一縣之鄉鎮市區數為社會工作人員之員額基數，並在工業發達、人口密集地區得視實際需要酌增一至二人。社會工作督導員之人數，則是採每滿五鄉鎮市區設置一人。至於實際核定員額，自七十六年度至今，整體來說略為減少，例如：七十六年度核定之社會工作人員與社會工作督導員總數分別是三一六名及四十八名，八十二年度則分別是二九七名及四十四名。但若真正依原先的規定，台灣地區目前總共有三三六個鄉鎮市區，因此至少需要三三六位社會工作人員以及六十七位社會工作督導員。員額的核定若僅賴各縣市鄉鎮市區數，仍受到頗多的爭議，因為其他因素如：各縣市之面積、總人口數、財政狀況、資源分布、社會行政人員的人數、不同的問題人口群數量等，也深深影響社會福利服務工作的推展。

即使是中央行政主管單位的人力配置，也呈現不足的情形。社會司負責社會福利、救助及保險業務所核定編制的員額僅有十六人，因此在各項福利業務中常僅有一至二人承辦所有的工作。在此種人力配置下，要從事農民健保、福利服務、社會救助、社區發展、殘障重建之規畫、推行、指導、及監督，並調查、登記、訓練、考核社會工作人員之工作，使得社會司的行政工作人員倍感辛勞，除了須經常加班之外，連周末都無法休假，這也是其他國家地區少有的現象。

肆、建議與討論議題

從以上一些客觀事實的分析可知，就台灣地區社會福利制度落實的角度

而言，當前掌管全國社會福利體制運行的行政部門位階太低，卻掌控相當龐大的社會福利經費，以致無法產生強而有力的規畫，加上受制於人事行政局在人力規畫及編制上的限制，使得相關的社會福利法規並不健全，同時在執法上亦不能切實，例如：許多社會行政單位已經違反了「兒童福利法」、「少年福利法」中的規定；「老人福利法」的修正案又遲遲未能通過，社會工作人員的定位及人力配置不足的問題等，皆顯示中央政府在這方面的努力仍待加強。以下就本組研討之子題，先提出個人之淺見，藉此盼能拋磚引玉，共同討論如何督促各級政府解決目前所面臨之問題，並落實社會福利制度。

一、社會福利組織體系方面

誠如白秀雄（一九九四）在最近對台灣地區社會工作人員觀摩聯誼活動的演講中指出，在社會福利需求日增，社會福利預算漸增的趨勢下，為事權劃一，實有必要健全社會福利行政組織，發揮協調機能以因應國際潮流。內政部也於八十二年九月間，建議行政院設立跨部會之統籌協調委員會，期能對各部會局處署主管有關之社會福利業務，予以協調統合。然行文至此，我們尚未獲知具體的結果，以及政府的行動。提高社會福利主管機關之位階與行政層次，已經常在各項研討會中被人提出，相關之期刊文獻中也常見學者們有相同的呼籲。而這些意見是否會被政府採納，且實際著手進行，經過這麼多年，不免令人質疑政府致力推行社會福利體制的決心。在此除再次的呼籲之外，也期盼有良知的民意代表能體恤民情，為人民爭取應有的社會福利權。

若現行體制無法改善，落實地方自治的施政措施，也將有助於提昇地方政府推行適合當地民衆所需之社會福利制度，而这也符合社會福利服務應有

因地制宜之特性。也就是說，中央單位不必強制地方政府推行統一的社會福利服務措施，而是由地方政府視民眾所需，向中央政府申請福利經費，且在政府人力資源有限的情況下，為鼓勵民間社會福利機構的參與，此項做法也應該開放給民間私立的社會福利服務機關。

總之，體制之改革必須是在上位者能夠有所體認，且願意盡全力投資，而不是只會喊口號，盡提一些宣示性的政策。無論是執政黨或在野黨，其實都必須承擔政治責任，否則在社會大眾教育程度日益普及和提高的趨勢，不負責任的政黨政治決策，終究是無法獲得人民的信服與支持。因此建議中央政府能夠與在野黨聯合起來，共同商討我國未來社會福利體制的走向，千萬不要再將社會福利之議題做為政治籌碼。

二、社會工作人力配置方面

在因應「專業人力資源不足」這方面，其實不一定是去解決數量上不夠的問題，可能更主要是在於工作者對專業的承諾。然而承諾、意願是形而上的需求，若基本的生活需求無法獲得保障，承諾與意願皆可能是空談。因此社會工作專業若要留得住人，在這個行業中的所有從業人員之薪資、福利必須與其工作能夠合理的匹配；工作權益也必須具有最基本的保障。

誠如前述，即便是專業教育人力也有不足及分佈不均的現象，因此師資的培養和擴充，也是社會福利和社會工作專業必須再努力的方向。而政府機關的大力支持也當能發揮作用，例如：專業工作人員的培訓、進昇，國內相關研究所的成立，公費留學之甄選制度等，皆是政府部門擴充人力、提昇專業水準的可行辦法。

至於人力配置方面，政府相關部門應重新檢討並考量各縣市政府社會行

政人員與社會工作人員之員額編制。除考慮各縣市之鄉鎮市區數之外，應將各縣市之面積、總人口數、財政政況、資源分佈、各社會福利法規之規定等條件也納入核定員額的參考。不過人力配置問題的解決，也囿於遲遲未修正通過之機關組織編制法規，而此點也尚待社會福利界本身，以及關心健全社會福利體制的民意代表，在未來共同努力的方向。

日前行政院頒布的人事精簡措施，在做法上也頗受爭議。由於各種公家業務的內容不一，僅以某一固定比例裁減人員，基本上並不公平，甚至會加重原本在工作上就已經較為繁複單位的負擔，而使得問題演變成惡性循環。因此也在此建議有關單位應針對公務人員的業務內容、工作時間運用、工作績效等進行調查研究，並依此來決定人員的編制及增減。

總而言之，以上僅從鋪陳與規畫相關之概念做為起頭，並強調在規畫過程、客觀、正確資訊分析所能產生的作用。而本文之撰寫即運用此種程序，分析台灣地區目前社會福利組織體系及人力配置的現況，並以分析之結果提出粗淺之建議，以為分組討論之引言。

（本文作者為東海大學社工系副教授）

參考書目

中文部分：

白秀雄（一九九四）當前社會福利重點工作，社會福利雙月刊，（一一一）
，二一一—二一五。

李鍾元（一九九一）社會工作人員輔導低收入戶實效之研究。台北：中華民國

社區發展研究訓練中心。

簡春安、許臨高、陶蕃瀛、賴淑霞(一九九三)台灣省各縣市推行社會工作人員制度評鑑研究。中興新村：台灣省政府社會處。

高迪理、陳宇嘉、陶蕃瀛、鄧明賢。(一九九四)台灣地區社會福利機構轉介系統建立之研究。台北：行政院研究發展考核委員會。

高迪理(一九九四)台灣地區老年人社會福利服務需求之後分析。台北：行政院國家科學委員會。

高迪理、趙善如(一九九三)台灣地區社會工作專業教育人力供給面之探究：兼論專業教育未來之發展趨勢，中國社會工作教育學刊，(一)一〇九—一二二。

高迪理(一九九三)社會工作教育在轉型社會中之因應策略。論文發表於「民間社會福利研討會」。一九九三年十月十六日至十七日。台北：台灣大學。

彭懷真(一九九三)台灣地區社會福利專職人擔任訓練工作狀況之研究。台北：行政院國家科學委員會。

楊孝潔(一九九三)社會福利體制與社會福利專業人力資源之規畫。社區發展季刊，(六三)，二二—三〇。

楊蓓(一九八八)台灣地區政府社會工作人員工作壓力、社會支持與職業倦怠之研究。台北：金鼎。

詹火生、王麗容(一九九二)提昇社區社會工作人員專業素質之研究。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。

蔡宏昭(一九九二)我國社會福利行政組織與功能之探討。社區發展季刊，(五八)，八四—九六。

蔡昭明(一九九二)我國社會福利行政體系應有取向的商榷。社區發展季刊，(五八)，七八—八三。

趙善如(一九九二)社會工作實務者運用研究的情形。東海大學社會工作研究所碩士論文。台中：東海大學社會工作研究所。

英文部分：

Branch, M.C.(1983), *Comprehensive Planning: General Theory and Principles*. Pacific Palisades, CA; Palisades,

Dror, Y. (1967), *The Planning Process: A facet Design*. In F. J. Lyden and E. G. Miller (Eds.), *Planning-programming-budgeting* (pp.93-116, Chicago: Markham.

Forester, J.(1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley and Los Angeles, CA; University of California.

Gilbert, N., & Specht, H. (1977). *Planning for Social Welfare: Issues, Models, and Tasks*, Englewood Cliffs, NJ; Prentice-Hall.

Johnson, L. C., & Schwartz, C. L.(1991). *Social Welfare: A Response to Human Need* (2nd ed.). Boston: Allyn and Bacon.

Mayer, T. R. (1985). *Policy and Program Planning: A Developmental Perspective*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

York, R. O. (1982). *Human Service Planning: Concepts, Tools, and*

Methods. Chapel Hill, NC: University of North Carolina.